
Datum: 02.11.2010
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 A 475/10
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2010:1102.8A475.10.00

Schlagworte: Lebensmittel, Lebensmittelbuch, Kommission, Behörde, Informationsfreiheit, Beratung, Beratungsverlauf, Vertraulichkeit, Ausschlussgrund, Protokoll, Sitzung, Ergebnis, organisatorische Selbständigkeit, Geschäftsordnung, Leitsätze

Normen: IFG (Bund) §§ 1; 3 Nr. 3 b, Nr. 4; LFGB §§ 15; 16

Leitsätze:

1. Die nach § 16 Abs. 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gebildete Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission ist eine Behörde des Bundes im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit (selbst) auskunftsverpflichtete Stelle.
2. Soweit die Protokolle dieser Kommission und ihrer Ausschüsse nicht auf die reinen Beratungsergebnisse beschränkt sind, sondern den Beratungsverlauf wiedergeben, steht einer Einsichtnahme in die Protokolle der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b IFG entgegen, durch den eine offene Meinungsbildung und eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung gewährleistet werden soll. Durch das Bekanntwerden der Protokolle würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratung der Kommission beeinträchtigt werden. Ohne den Schutz der Vertraulichkeit bestünde die Gefahr, dass bei zukünftigen Beratungen die für eine effektive Arbeit erforderliche Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlt.

Tenor:

Soweit der Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt worden ist, wird das Verfahren eingestellt. Insoweit wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 25. Februar 2010 für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird die Berufung des Klägers zurückgewiesen.

Die Kosten des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens tragen der Kläger zu $\frac{3}{4}$ und die Beklagte zu $\frac{1}{4}$.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- | | |
|--|--------|
| Der Kläger ist Geschäftsführer des 2002 gegründeten, als gemeinnützig anerkannten Vereins "G. e. V.", der nach seinem Satzungszweck den Verbraucherschutz durch Verbraucherberatung und Verbraucheraufklärung fördern will. Er begehrt von der Beklagten Einsicht in verschiedene Protokolle von Sitzungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (im Folgenden: Kommission). | 1
2 |
| Die Kommission wird nach § 16 Abs. 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (im Folgenden: Ministerium) gebildet. Ihr gehören 32 Mitglieder in gleichem Verhältnis aus den Kreisen der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Verbraucherschafft (Verbraucherzentralen, Gewerkschaften, Stiftung Warentest) und der Lebensmittelwirtschaft (Verbände und Lebensmittelunternehmen) an (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 LFGB). Aufgabe der Kommission ist die Erstellung von sogenannten Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden, und die im Deutschen Lebensmittelbuch zusammengefasst sind (§ 15 LFGB). Die Kommission soll über die Leitsätze grundsätzlich einstimmig beschließen; Beschlüsse, denen nicht mindestens drei Viertel der Mitglieder der Kommission zugestimmt haben, sind unwirksam (§ 16 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LFGB). Das Ministerium bestellt den Vorsitzenden der Kommission und seine Stellvertreter und erlässt nach Anhörung der Kommission eine Geschäftsordnung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 LFGB). | 3 |
| Derzeit maßgeblich ist die Geschäftsordnung vom 25. Mai 2009 (Bundesanzeiger 2009, Nr. 82, S. 1970, im Folgenden: GO). Nach deren § 1 Abs. 3 Satz 2 haben die Mitglieder Verschwiegenheit über die Beratungen der Kommission und der Fachausschüsse zu | 4 |

bewahren, es sei denn das Ministerium hebt die Verschwiegenheitspflicht auf. An den Sitzungen der Fachausschüsse können sogenannte Sachkenner teilnehmen, die ebenfalls über die Beratungen des Fachausschusses Verschwiegenheit zu bewahren haben (§ 6 GO). Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GO sind die Sitzungen von Plenum und Fachausschüssen nicht öffentlich, wobei nach Abs. 4 das jeweilige Gremium im Einvernehmen mit dem Ministerium entscheiden kann, ob und inwieweit die Öffentlichkeit über den Verlauf und das Ergebnis der Sitzung unterrichtet wird. Ein Leitsatzentwurf, soweit er zur Beratung in Fachkreisen dient, unterliegt nicht der Verschwiegenheitspflicht (§ 1 Abs. 3 Satz 2, § 6 Abs. 3 Satz 3 GO). Über die Sitzungen ist ein Ergebnisprotokoll anzufertigen, in das auf Wunsch von Sitzungsteilnehmern persönliche Erklärungen oder Stellungnahmen aufgenommen werden können (§ 5 Abs. 6 GO). Zur Durchführung der Aufgaben der Kommission, des Präsidiums und der Fachausschüsse unterhält das Ministerium ein Sekretariat, über das der Schriftverkehr geführt wird (§ 4 GO). Die "Beteiligung der betroffenen Kreise" wird näher in § 8 GO geregelt.

Am 29. Januar 2007 beantragte der Kläger mit unmittelbar an die Kommission gerichtetem Schreiben, ihm Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Plenums vom 2. Oktober 2001, 27. November 2002 und 17. Dezember 2003, des Fachausschusses Fleisch und Fleischerzeugnisse vom 11. Januar 2001, 1./2. Februar 2001, 8. Juni 2001, 21. April 2005 und 17. Februar 2006 sowie des Fachausschusses Alkoholfreie Getränke vom 26. Juni 2001, 29. Januar 2002, 15. April 2002 und 22. August 2002 in der Form zu gewähren, dass ihm entsprechende Fotokopien zur Verfügung gestellt würden. Dabei berief er sich auf das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG).

5

Nach Einholung einer gutachterlichen, im Ergebnis den Anspruch ablehnenden Stellungnahme des seinerzeitigen Vorsitzenden der Kommission lehnte das Ministerium den Antrag mit Bescheid vom 27. April 2007 ab. Zur Begründung führte es aus, es sei zwar anspruchspflichtige Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes, könne aber ohne Einwilligung der Kommission nicht über die Herausgabe der Informationen entscheiden. Der Vorsitzende der Kommission habe der Einsichtnahme in die Protokolle nicht zugestimmt. Die Kommission sei gesetzlich nicht in das Ministerium inkorporiert und nicht Teil dieser Behörde; Einwirkungsbefugnisse im Hinblick auf die Herausgabe von Informationen gebe es nicht. Zudem sei in der Geschäftsordnung die Vertraulichkeit der Beratungen und der Ergebnisse der Kommissionsarbeit geregelt. Das Gremium müsse frei von jedem Druck von außen, auch in Gestalt nachträglicher Angriffe und Kritik, agieren können.

6

Nachdem der Kläger darauf hingewiesen hatte, dass sein Antrag nicht an das Ministerium, sondern an die Kommission selbst gerichtet gewesen sei, nahm das Ministerium den ablehnenden Bescheid am 13. Juli 2007 zurück und kündigte eine Bescheidung durch die Kommission selbst an. Im August und September 2007 mahnte der Kläger erneut eine Bescheidung an und verwies auf die Erhebung einer Untätigkeitsklage. Mit formlosem Schreiben vom 6. September 2007 teilte der damalige Vorsitzende der Kommission dem Kläger mit, dass der Kommission der Status einer Behörde des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG fehle. Auf den hiergegen eingelegten Widerspruch wiederholte er mit Schreiben vom 6. November 2007 seine Auffassung.

7

Am 24. November 2007 hat der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Berlin erhoben, welches das Verfahren wegen örtlicher Unzuständigkeit mit Beschluss vom 11. Dezember 2007 an das Verwaltungsgericht Köln verwiesen hat.

8

9

Zur Begründung hat der Kläger ergänzend vorgetragen, dass die Klage als Verpflichtungsklage zulässig sei, da es sich bei der Entscheidung über ein Informationsbegehren um einen Verwaltungsakt handele. Der geltend gemachte Anspruch bestehe, weil es sich bei der Kommission um eine Stelle handele, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Die Tätigkeit der Kommission sei hoheitlich verwaltend, da die im Lebensmittelbuch zusammengefassten Leitsätze erheblich in den privaten Lebensmittelhandel eingriffen.

Bei der dem Anspruch entgegengehaltenen Geschäftsordnung der Kommission handele es sich mangels Außenwirkung nicht um eine Rechtsvorschrift im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG. Dass eine interne Regelung nicht genüge, ergebe sich daraus, dass § 3 Nr. 4 IFG ausdrücklich die "Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen" erwähne. Dies sei überflüssig, wenn Verwaltungsvorschriften ohnehin vom Begriff der Rechtsvorschrift erfasst seien. Verwaltungsvorschriften könnten - soweit nicht im Gesetz ausdrücklich erwähnt - einem Anspruch nur dann entgegenstehen, wenn sie von einem obersten Verfassungsorgan - etwa dem Bundesrat - stammten und dementsprechende demokratische Legitimation aufwiesen. Auch die in der Geschäftsordnung der Kommission statuierte Verschwiegenheitspflicht begründe keine gesetzliche Geheimhaltungspflicht im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes, denn diese stehe nach § 1 Abs. 3 Satz 2 GO zur Disposition des Ministeriums und der jeweiligen Kommissions- und Ausschussmitglieder. Letzteres ergebe sich aus dem Text der Verschwiegenheitserklärung in Anhang 1 der Geschäftsordnung. Jedenfalls könne ihm die begehrte Einsicht in die Protokolle in der Form gewährt werden, dass die Namen der sich äussernden Mitglieder geschwärzt würden.

Der Kläger hat beantragt, 11

die Bescheide der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 6. September 2007 und vom 6. November 2007 aufzuheben, sowie die Beklagte zu verpflichten, ihm Einsicht in die Protokolle der Sitzungen

- des Plenums der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 2. Oktober 2001, vom 27. November 2002 und vom 17. Dezember 2003,

- des Fachausschusses "Fleisch und Fleischerzeugnisse" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 11. Januar 2001, vom 1./2. Februar 2001, 8. Juni 2001, vom 21. April 2005 und vom 17. Februar 2006

- sowie des Fachausschusses "Alkoholfreie Getränke" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 26. Juni 2001, vom 29. Januar 2002, vom 15. April 2002 und vom 22. August 2002

in der Form zu gewähren, dass ihm entsprechende Fotokopien zur Verfügung gestellt werden,

hilfsweise, 17

die Beklagte zu verpflichten, ihm die beantragte Einsicht zu gewähren, dabei jedoch die Namen derjenigen zu löschen, deren persönliche Erklärungen oder Stellungnahmen gemäß § 5 Abs. 6 Satz 2 der Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission protokolliert worden sind.

Die Beklagte hat beantragt, 19
20

die Klage abzuweisen.

21

Sie hat ergänzend vorgetragen: Sie halte an ihrer Rechtsauffassung fest, dass die Kommission keine Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sei. Sie sei ein Sachverständigengremium, das die Verkehrsauffassung beschreibe. Die beantragte Einsichtnahme sei ausgeschlossen, weil der Inhalt der Protokolle einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungsvorschrift und außerdem einem Amtsgeheimnis im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG unterliege. Zu den Regelungen im Sinne dieser Norm gehörten auch Vorschriften in Geschäftsordnungen, die - wie hier - auf gesetzlicher Grundlage erlassen worden seien. Die Geschäftsordnung enthalte hinsichtlich der Protokolle Geheimhaltungsregelungen. Zum einen seien die Sitzungen der Kommission und der Fachausschüsse nicht öffentlich, zum anderen entscheide das jeweilige Gremium im Einvernehmen mit dem Ministerium, ob und inwieweit die Öffentlichkeit über den Verlauf und das Ergebnis der Sitzung unterrichtet werde (§ 5 Abs. 3 und 4 GO). Hinzu komme, dass die Mitglieder der Kommission über die Beratungen Verschwiegenheit zu bewahren hätten. Hieraus ergebe sich, dass auch ein Amtsgeheimnis nach § 3 Nr. 4 IFG vorliege. Auch der Hilfsantrag sei nicht begründet, da die in den Protokollen festgehaltenen Einzelheiten nicht derart anonymisiert werden könnten, dass sie keinerlei Rückschlüsse auf die Personen mehr zuließen.

22

Im Nachgang zu einem am 13. November 2009 vor dem Verwaltungsgericht durchgeführten Erörterungstermin hat die Beklagte mitgeteilt, dass das Plenum und die betroffenen Fachausschüsse "Fleisch und Fleischerzeugnisse" und "Alkoholfreie Getränke" am 12. Januar 2009 nach § 5 Abs. 4 GO eine Unterrichtung des Klägers entsprechend seinem Haupt- und Hilfsantrag ausdrücklich abgelehnt hätten. Zudem habe das Ministerium nicht die Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder der Kommission nach § 1 Abs. 3 Satz 2 GO aufgehoben. Die Protokolle der Kommission sowie der Fachausschüsse würden nicht als reine Ergebnisprotokolle abgefasst. In ihnen würde der Sitzungsverlauf und die jeweils vertretenen Standpunkte und Vorschläge - teils personen-, teils gruppenbezogen - festgehalten. Die Protokolle der Sitzungen des Fachausschusses für Fleisch und Fleischerzeugnisse vom 11. Januar 2001, 1. und 2. Februar 2001 und 8. Juni 2001 seien zudem unter Geltung der vorangegangenen Geschäftsordnung entstanden, wonach ausdrücklich "über den Gang der Verhandlung eine Niederschrift aufzunehmen" gewesen sei.

23

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 25. Februar 2010 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Kläger habe keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Informationen. Zwar sei die Kommission als allein verfügungsberechtigte Stelle Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit auskunftsverpflichtete Stelle. Sie sei ein organisatorisch verselbständigtes und nicht vollständig integriertes Gremium, da sie gemäß § 16 Abs. 1 LFGB nur "beim" Ministerium gebildet werde. Sie habe ein eigenes Präsidium und verfüge über ein Sekretariat. Zudem nehme die Kommission Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, indem sie die so genannten Leitsätze als Bestandteile des Lebensmittelbuchs nach § 15 Abs. 1 LFGB verfasse. Diese seien dem Bereich des schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns in Form von hohe Verbindlichkeit besitzenden Empfehlungen zuzurechnen. Allerdings greife der Versagungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG ein. Nachdem das Plenum und die Ausschüsse ausdrücklich eine Information des Klägers abgelehnt hätten, stünden die in der Geschäftsordnung festgelegten Bestimmungen über die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und Vertraulichkeit der Beratung (§ 1 Abs. 2 Satz 2, § 6 Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 3 Satz 2 GO) dem Anspruch entgegen. Die Geschäftsordnung sei zwar kein Gesetz im formellen Sinne und unterfalle damit nicht dem Begriff der "Rechtsvorschrift" im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG. Jedoch sei von einem besonderen Amtsgeheimnis im Sinne dieser Vorschrift auszugehen. Ein besonderes Amtsgeheimnis sei

24

gegeben, wenn es ausdrücklich geregelt und das Geheimhaltungsbedürfnis durch legitime Zwecke gerechtfertigt sei. Dies sei der Fall. Die Vertraulichkeit sei in einer aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 LFGB) ergangenen Geschäftsordnung ausdrücklich niedergelegt. Der Schutzzweck der Verschwiegenheitspflicht rechtfertige die Vertraulichkeit und damit ein besonderes Amtsgeheimnis. Die Kommission sei von Gesetzes wegen heterogen besetzt und stehe aufgrund der erheblichen Bedeutung der zu erarbeitenden Leitsätze unter besonderem Augenmerk der Öffentlichkeit. Für die Beschlussfassung sei ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft erforderlich. Dies zeige sich an dem grundsätzlich bestehenden Erfordernis einstimmiger Leitsatzbeschlüsse (§ 16 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LFGB). Ohne den Schutz der Vertraulichkeit könnten Mitglieder sachgerechte Meinungsäußerungen unterlassen, weil sie fürchten müssten, hierfür öffentlich zur Rechenschaft gezogen zu werden. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass die Protokolle nicht nur als reine Ergebnisprotokolle geführt würden, sondern den Verlauf der Debatte mit Namensnennung nachzeichneten und überdies persönliche Erklärungen mit Namensnennung zu Protokoll gereicht werden könnten. Daran ändere sich auch nichts dadurch, dass die Leitsatzentwürfe sowie die Leitsätze selbst veröffentlicht würden.

Auch der Hilfsantrag habe keinen Erfolg, da auch bei Schwärzung der Namen eine Identifikation der sich äussernden Mitglieder möglich sei, indem aus dem Inhalt und dem Argumentationsgang Rückschlüsse auf die namentlich bekannten Mitglieder - unter Umständen mit Hilfe der Anwesenheitsliste - gezogen werden könnten. 25

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt der Kläger ergänzend vor: Die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes seien eng auszulegen, da mit dem Informationsfreiheitsgesetz das allgemeine Amtsgeheimnis aufgehoben werden solle. Der Begriff der Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnisse des § 3 Nr. 4 IFG sei an das Bundesdatenschutzgesetz angelehnt und setze - wie auch die übrigen Regelungsvarianten des § 3 Nr. 4 IFG - voraus, dass die Geheimhaltungspflichten auf gesetzlichen Vorschriften beruhten. Dies ergebe sich auch aus dem Parlamentsvorbehalt. Bei der Geschäftsordnung der Kommission handele es sich jedoch nicht um ein Gesetz. Selbst wenn man eine untergesetzlich angeordnete Verschwiegenheitspflicht ausreichen ließe, müsse diese jedenfalls dasselbe Geheimhaltungsniveau aufweisen wie die gesetzlich geregelten Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse. Dies sei bei der in der Geschäftsordnung statuierten Verschwiegenheitspflicht nicht der Fall, denn sie erreiche nicht ein vergleichbares Mindestschutzniveau. So seien Verstöße nicht sanktionierbar, auch sei die Pflicht disponibel. Die Funktionsfähigkeit der Kommission sei bei einer Herausgabe der Informationen nicht gefährdet, da der Gesetzgeber von Kommissionsmitgliedern ausgegangen sei, die ihren auf die Verbraucheröffentlichkeit abzielenden Auftrag trotz Kontroversen, die in einer meinungspluralen Gesellschaft immer denkbar seien, erfüllen könnten. Zumindest habe die Beklagte eine Funktionsunfähigkeit nur unsubstantiiert behauptet. Dass auch bei einer Schwärzung Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten möglich sein sollen, sei im Übrigen widersprüchlich, da dies unterstellen würde, dass sämtliche Mitglieder der Kommission ihrer Gruppenzugehörigkeit entsprechend - vorhersehbar - argumentieren würden. Auch andere Ausschlussgründe (§ 4 Abs. 1 Satz 1, § 3 Nr. 3 b IFG) lägen nicht vor. Außerdem verletze das Urteil Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG. 26

Der Kläger beantragt, 27

das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 25. Februar 2010 zu ändern und die Bescheide der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 6. September 2007 und 6. November 2007 aufzuheben, sowie die Beklagte zu verpflichten, ihm Einsicht in die Protokolle der 28

Sitzungen

- des Plenums der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 2. Oktober 2001, 27. November 2002 und vom 17. Dezember 2003, 29
 - des Fachausschusses "Fleisch und Fleischerzeugnisse" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 11. Januar 2001, vom 1./2. Februar 2001, 8. Juni 2001, vom 21. April 2005 und vom 17. Februar 2006 30
 - sowie des Fachausschusses "Alkoholfreie Getränke" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 26. Juni 2001, vom 29. Januar 2002, vom 15. April 2002 und vom 22. August 2002 31
- in der Form zu gewähren, dass ihm entsprechende Fotokopien zur Verfügung gestellt werden. 32
- Die Beklagte beantragt, 33
- die Berufung zurückzuweisen. 34
- Die Beklagte hält daran fest, dass die Kommission keine Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes sei. Den Leitsätzen komme keine "hohe Verbindlichkeit" zu, wie das Verwaltungsgericht meine. Auch sei die Feststellung der Verkehrsauffassung kein schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln; denn die Leitsätze seien nicht darauf gerichtet, eine Rechtsfolge herbeizuführen oder zumindest gezielt auf den Rechtsverkehr einzuwirken. Sie seien eher mit unverbindlichen Auskünften und Hinweisen vergleichbar. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG greife ein, da nicht ersichtlich sei, dass "Rechtsvorschriften" nach dieser Vorschrift nur Gesetze im formellen Sinne seien. Richtigerweise genüge auch eine abstrakt-generelle Bestimmung wie die Geschäftsordnung, die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe. Die Begründung zum Gesetzentwurf benenne lediglich beispielhaft gesetzliche Geheimhaltungsregelungen. Auch dass Verwaltungsvorschriften nach der Systematik des § 3 Nr. 4 IFG nicht ausreichen, sei kein Gegenargument, denn anders als eine Verwaltungsvorschrift entfalte die Satzung als Rechtsnorm unmittelbare Bindungswirkung, ohne dass es einer dienstlichen Weisung oder einer mit einer Satzung übereinstimmenden Verwaltungspraxis bedürfe. Die Annahme des Klägers, auch für das Amtsgeheimnis sei eine gesetzliche Regelung erforderlich, laufe darauf hinaus, dass die beiden letzten Alternativen des § 3 Nr. 4 IFG überflüssig wären, weil sie keinen über die 1. Alternative hinausgehenden Anwendungsbereich hätten. Für die Frage, ob ein besonderes Amtsgeheimnis vorliege, sei vielmehr maßgebend, ob sich der spezifische Schutzzweck der Regelung von der nicht geschützten allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit qualitativ unterscheide. Dies treffe bei der in der Geschäftsordnung geregelten Verschwiegenheitsverpflichtung zu. Hinsichtlich der angeblich fehlenden Sanktionsmöglichkeit übersehe der Kläger § 353 b StGB. 35
- In der mündlichen Verhandlung hat der Senat den Stellvertretenden Leiter der Kommission, Dr. Q. , sowie Frau I. (Sekretariat der Kommission) informatorisch zur Arbeitsweise der Kommission angehört. Wegen des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen. Nachdem die Beklagte zugesagt hat, dem Kläger die Beratungsergebnisse aus den im Klageantrag bezeichneten Sitzungen mitzuteilen, haben die Beteiligten insoweit den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt. 36

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe: 38

Soweit das Verfahren hinsichtlich der in den Protokollen wiedergegebenen Ergebnisse in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist, ist es entsprechend §§ 125 Abs. 1 Satz 1, 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. Zur Klarstellung ist das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts insoweit für wirkungslos zu erklären (§ 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 ZPO). 39

Hinsichtlich des aufrechterhaltenen Klageantrags, der sich auf den übrigen Protokollinhalt - insbesondere auf den in den Protokollen wiedergegebenen Beratungsverlauf - bezieht, ist die zugelassene und auch im Übrigen zulässige Berufung des Klägers nicht begründet. 40

Das Verwaltungsgericht hat die Klage insoweit zu Recht abgewiesen. Die Verpflichtungsklage ist - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - zulässig. Die Klage ist jedoch unbegründet. Dem Kläger steht kein Anspruch auf die Erteilung der von ihm mit seinem Antrag vom 26. Januar 2007 begehrten Informationen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) zu. Zwar ist der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes eröffnet, insbesondere handelt es sich bei der Kommission um eine Behörde i.S.d. § 1 Abs. 1 IFG (I.). Einem Anspruch des Klägers steht jedoch der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 b IFG entgegen (II.). Da die Ausschlussgründe des § 3 IFG nebeneinander anwendbar sind, kann offen bleiben, ob darüber hinaus der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG vorliegt, der bislang im Mittelpunkt des Streits stand (III.). Ein Anspruch ergibt sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG (IV.) 41

I. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eröffnet. 42

Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. 43

1. Der Kläger ist als natürliche Person anspruchsberechtigt. Er begehrt Zugang zu amtlichen Informationen. 44

2. Die Kommission ist auch Behörde des Bundes im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit (selbst) auskunftsverpflichtete Stelle. 45

Der Begriff der Behörde ist im IFG nicht definiert; er entspricht jedoch nach der Gesetzesbegründung dem des § 1 Abs. 4 VwVfG. 46

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7. 47

Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dem Informationsfreiheitsgesetz liegt mithin ein weites funktionales Behördenverständnis zugrunde; auch Maßnahmen der Legislativorgane und der Gerichte werden erfasst, soweit sie als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sind. 48

Vgl. nur Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 1 Rn. 77 ff., und Rasi, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2006, § 1 Rn. 40. 49

Die Anknüpfung an § 1 Abs. 4 VwVfG bedeutet nicht, dass auch das Verwaltungsverfahrensgesetz anwendbar sein muss; der Rückgriff erfolgt allein zur 50

Begriffsbestimmung.

Schoch, a.a.O., § 1 IFG Rn. 79; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes 2009, S. 99.

Ausgehend von § 1 Abs. 4 VwVfG sind Behörden ohne Rücksicht auf die konkrete Bezeichnung alle vom Wechsel der in ihnen tätigen Personen unabhängigen, mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit ausgestatteten Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, d.h. zum Handeln mit Außenwirkung in eigener Zuständigkeit und im eigenen Namen übertragen sind. 52

Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 1 Rn. 51; Burgi, in: Erichsen/Ehlers, 53 Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, § 7 Rn. 29.

a) Die hier zu beurteilende Kommission besitzt zunächst die notwendige organisatorische Selbständigkeit, um selbst als Behörde des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG angesehen zu werden. 54

Die die Behördeneigenschaft prägende gewisse organisatorische Selbstständigkeit kommt regelmäßig in eigenem Personal, eigener Leitung sowie einem Mindestmaß an Unabhängigkeit bezogen auf die Entscheidungsbefugnisse zum Ausdruck. Sie fehlt bei Behördenteilen wie etwa Abteilungen oder Referaten. 55

Vgl. Rossi, a.a.O., § 1 IFG Rn. 41; Knack/ Hennecke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 1 Rn. 60; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 53.

Gremien, die ausschließlich eine beratende Funktion haben und organisatorisch in eine Behörde eingegliedert sind, sind nicht selbstständig, sondern Teil dieser ihrerseits auskunftsverpflichteten Behörde. 57

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7, Schoch, a.a.O., § 1 IFG Rn. 81; Sitsen, a.a.O., S. 88 f. 58

Nichts anderes dürfte für nicht organisatorisch in eine Behörde eingegliederte, unselbständige beratende Bundesgremien gelten; auch insoweit ist ein Auskunftsbegehren nach dem Informationsfreiheitsgesetz bei der beratenen Behörde geltend zu machen, sofern diese über eine Ausfertigung der Unterlagen verfügt. 59

Vgl. Sitsen, a.a.O., S. 88 f.; Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006, § 1 Rn. 26 f.; ebenso Anwendungshinweise zum IFG - Bek. d. BMI v. 21.11.2005 - V 5a - 130 250/16 - GMBI 2005, S. 1346 ff. -, Nr. 5 (als Beispiel wird jeweils der Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim BMI genannt).

Hiervon ausgehend ist die Kommission organisatorisch hinreichend selbstständig. Sie wird nach § 16 Abs. 1 LFGB "beim" Ministerium gebildet, ist also nicht vollständig in das Ministerium integriert. Sie hat ein eigenes Präsidium (§ 2 GO) und ein vom Ministerium zur Verfügung gestelltes Sekretariat, über das der Schriftverkehr geführt wird (§ 4 GO). Hierdurch wird sichergestellt, dass die Kommission auch nach außen selbstständig auftreten kann. Die Kommission ist zudem unabhängig und keinen Weisungen des Ministeriums unterworfen (s. dazu näher unter b). 61

Zwar schränken verschiedene Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Kommission deren Selbstständigkeit ein. So bestellt etwa das Ministerium den Vorsitzenden der 62

Kommission und erlässt nach Anhörung der Kommission eine Geschäftsordnung (§ 16 Abs. 2 LFGB). Die Entscheidung über die Unterrichtung der Öffentlichkeit erfolgt ebenfalls durch das jeweilige Gremium erst im Einvernehmen mit dem Ministerium (§ 5 Abs. 4 Satz 1 GO). Derartige Einflussmöglichkeiten stellen jedoch das notwendige "gewisse" oder "hinreichende" Maß an Selbstständigkeit der Kommission nicht in Frage.

Vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 53; Rossi, a.a.O., § 1 IFG Rn. 40. 63

b) Die Kommission hat auch die Befugnis zu eigenverantwortlichem Handeln im eigenen Namen. 64

Aufgabe der Kommission ist es, Leitsätze für das Deutsche Lebensmittelbuch zu beschließen (§ 15 Abs. 2 LFGB). Das Deutsche Lebensmittelbuch ist eine Sammlung von Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden. Die Kommission erarbeitet diese Leitsätze im Rahmen der Geschäftsordnung unabhängig (vgl. näher § 5 zu Ladung und Sitzungsverlauf sowie Abschnitt 3 der Geschäftsordnung zur Erarbeitung und Änderung von Leitsätzen). Zwar können Vertreter und Beauftragte des Ministeriums, seiner nachgeordneten Einrichtungen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an Sitzungen teilnehmen, auch sind sie auf ihr Verlangen jederzeit zu hören (§ 5 Abs. 5 GO); eine Einflussnahme des Ministeriums auf den Inhalt der Leitsätze findet jedoch nicht statt. Letzteres hat der Stellvertretende Vorsitzende in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich herausgestellt. Einwände der Bundesregierung würden stets beraten; die Bundesregierung habe aber kein Vetorecht. Die Kommission sei unabhängig und lege auf diesen Status auch in der Praxis großen Wert. Auch im vorliegenden Verwaltungsverfahren hat das Ministerium ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Herausgabe von Protokollen der Kommission besitze. 65

Der Umstand, dass die Veröffentlichung der Leitsätze nach § 15 Abs. 3 Satz 1 LFGB durch das Ministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erfolgt, schränkt die Eigenverantwortlichkeit der Kommission bei der Erarbeitung der Leitsätze nicht entscheidend ein, da das Einvernehmen lediglich die nachrangige Phase der Veröffentlichung betrifft; das Erstellen der Leitsätze selbst liegt demgegenüber - wie ausgeführt - allein im Aufgabenbereich der Kommission. Ebenso wenig spricht § 15 Abs. 3 Satz 2 LFGB, wonach die Veröffentlichung von Leitsätzen aus rechtlichen oder fachlichen Gründen abgelehnt oder rückgängig gemacht werden kann, durchgreifend gegen die Annahme einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Wie der Wortlaut nahelegt, handelt es sich hierbei um eine Art Fach- und Rechtsaufsicht, durch die sichergestellt werden soll, dass die Leitsätze insbesondere mit dem geltenden Recht übereinstimmen. Kommt es zu einem derartigen Ablehnungsfall - was bisher soweit ersichtlich erst selten geschehen ist 66

vgl. Meyer, in: Meyer/Streinzi, LFGB. BasisVO, 2007, § 15 LFGB Rn. 17, 67

sieht die Geschäftsordnung im Übrigen ein besonderes Verfahren vor, wonach die Kommission mit der Frage neu befasst werden muss (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 GO). Auch dies zeigt, dass es bei der eigenverantwortlichen Erstellung der Leitsätze durch die Kommission bleibt und diese insbesondere nicht auch nicht im Ausnahmefall durch die in § 15 Abs. 3 Satz 1 LFGB genannten Ministerien verändert oder ersetzt werden können. 68

Darüber hinaus ist die Kommission berechtigt, dem Ministerium Vorschläge zur Änderung von gesetzlichen Vorschriften zu machen (§ 13 Abs. 2 GO). 69

c) Die Kommission ist ferner befugt, außenwirksam zu handeln.	70
Die Behördeneigenschaft im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG setzt u.a. voraus, dass die Stelle aufgrund von Vorschriften des öffentlichen Rechts mit der Befugnis zu außenwirksamem Handeln ausgestattet ist. Hierunter fällt die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten, zum Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen im eigenen Namen oder zu sonstigem schlicht-hoheitlichen Handeln.	71
Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 242, 140 ff.; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 52; kritisch zu diesem Erfordernis für den Behördenbegriff des IFG Sitsen, a.a.O., S. 98 ff. m.w.N.	72
Hier kommt allein letzteres in Betracht. Die Handlungsform des schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns ist eine Sammelbezeichnung für alle nicht regelnden Verwaltungstätigkeiten. Hierzu zählen etwa Realakte, Realhandlungen oder dem Bürger bekanntgegebene Verwaltungsentscheidungen wie Empfehlungen, Beratungen, Warnungen, Belehrungen oder schlichte Informationen. Verbindendes Element ist, dass sie zwar nicht wie ein Verwaltungsakt eine Rechtsfolge festsetzen, aber auf Grund öffentlichen Rechts und in Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz erfolgen.	73
Vgl. Ehlers, a.a.O., § 35 Rn. 1 f.; Schmitz, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 144 f.	74
Ob außenwirksames Handeln - und damit das Vorliegen einer Behörde - auch bei solchen Stellen anzunehmen ist, die nur intern gutachterlich-beratend tätig werden, ist umstritten,	75
dafür etwa Schmitz, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 243 m. w. N.; dagegen Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 52,	
kann im vorliegenden Fall aber dahinstehen, da der Kommission durch die ihr in § 15 Abs. 2 LFGB zugewiesene Aufgabe, Leitsätze zu beschließen, die Befugnis zusteht, außenwirksam tätig zu werden.	77
Die im Deutschen Lebensmittelbuch zusammengefassten Leitsätze werden amtlich im Bundesanzeiger oder im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht. Ihnen fehlt zwar die Rechtsverbindlichkeit. Sie haben aber im Rechtsverkehr eine große - faktische - Bedeutung. Dies genügt für die Annahme einer schlicht-hoheitlichen Tätigkeit; es muss sich entgegen der Auffassung des Klägers nicht um eine gezielte Einwirkung auf den Rechtsverkehr handeln.	78
Das Lebensmittelbuch ist besonders in Bereichen, in denen keine rechtlichen Vorgaben bestehen, die Grundlage für die Beurteilung der Verkehrsfähigkeit der in den Leitsätzen beschriebenen Lebensmittel und stellt damit für Hersteller, Verbraucher und Gerichte eine wichtige Auslegungshilfe dar. Die Leitsätze haben zwar keine Rechtsnormqualität, werden aber als "Sachverständigengutachten von besonderer Qualität" eingestuft; sie begründen eine Vermutungswirkung dafür, was der Verbraucher von einem in den Leitsätzen beschriebenen Lebensmittel erwartet und was als herrschende Verkehrsauffassung anzusehen ist. Ein Gegenbeweis, etwa durch ein Sachverständigengutachten, ist zulässig.	79
Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1987 - 3 C 18.87 -, juris Rn. 34; OVG NRW, Beschluss vom 30. März 2009 - 13 B 1919/08 -, NWVBl. 2009, 390, und Hanseat. OLG, Urteil vom 3. März 2004 - 5 U 102/03 - 5 U 102/03 -, juris Rn. 24; Zipfel/ Rathke, Lebensmittelrecht, Kommentar, Stand: März 2010, Band II, § 11 LFGB Rn. 287 und § 15 Rn. 16 ff.; Wehlau, LFGB, Kommentar, 2010, § 16 Rn. 6 f.	80

Die Leitsätze können auch eine zukunftsorientierte gestaltende Bedeutung haben. Die Merkmale von Lebensmitteln sollen nach der amtlichen Begründung zu § 33 LMBG (BT-Drs. 7/255, S. 37) mit den Leitsätzen nicht nur festgestellt, sondern darüber hinaus, soweit bedeutsam, auch "beschrieben" werden. Der Kommission kommt damit auch eine gestaltende Funktion zu, indem sie prägend und korrigierend auf den Handelsbrauch einwirken kann, wenn dieser sich in eine ungewollte Richtung entwickelt oder noch nicht verfestigt hat. 81

Vgl. Meyer, a.a.O., § 15 LFGB Rn. 4 ff.; Zipfel/Rathke, a.a.O., § 15 LFGB Rn. 23 ff. 82

Die Bedeutung der Leitsätze wird auch dadurch unterstrichen, dass an ihrer Veröffentlichung zwei Ministerien mitwirken. 83

Vgl. Wehlau, a.a.O., § 16 LFGB Rn. 25; Zipfel/Rathke, a.a.O., § 15 LFGB Rn. 22. 84

II. Der Informationsanspruch des Klägers ist jedoch nach § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden beeinträchtigt wird (1). Die im Klageantrag näher bezeichneten Sitzungsprotokolle betreffen vertrauliche Beratungen einer Behörde (2). Durch deren Bekanntwerden würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen dieser Behörde beeinträchtigt werden (3). Auch auf eine nur teilweise Einsichtnahme in die Protokolle besteht kein Anspruch (4). 85

1. Der Wortlaut des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG ist sprachlich missglückt; die Einschränkung "notwendige Vertraulichkeit", die lediglich in § 3 Nr. 3 Buchstabe a IFG ("notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen") enthalten ist, muss auch auf § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG erstreckt werden. 86

Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 IFG zielt nach der Gesetzesbegründung auf die innerbehördliche Vertraulichkeit sowohl im internationalen als auch im rein innerstaatlichen Rahmen; es geht um den Schutz der Vertraulichkeit von Verhandlungen und Beratungen. Ähnlich wird der Vertraulichkeitsschutz im Umweltinformationsgesetz formuliert (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG "Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen..."), an dem sich der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes orientieren wollte. 87

BT-Drs. 15/4493, S. 10 (zu § 3 Nr. 3 IFG) und S. 7 ("Konzept des Informationsgesetzes"). 88

Der Wortlaut bringt dies in § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG nur unzureichend zum Ausdruck. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, "wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden". Auch in der Sache ist die Ergänzung um die "notwendige Vertraulichkeit" geboten. Es reicht nicht aus, eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung abzuhalten, um allein dadurch den Schutz von § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG zu erreichen. Vielmehr muss die Vertraulichkeit der Beratung aus tragfähigen Gründen notwendig sein. Für diese Auslegung spricht nicht nur die Gesetzesbegründung und der Vergleich mit dem Umweltinformationsrecht; auch würden andernfalls Beratungen von Behörden stärker geschützt als internationale Verhandlungen, wofür kein Grund ersichtlich ist. 89

Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 113 und 121; Sitsen, a.a.O., S. 174 f.; vgl. zum Schutzzumfang auch Rossi, a.a.O., § 3 IFG Rn. 39; Jastrow/ Schlatmann, a.a.O., § 3 IFG Rn. 72. 90

2. Die Protokolle der Kommission und ihrer Ausschüsse betreffen, soweit sie noch in Streit stehen, vertrauliche behördliche Beratungen.

Zweck des Ausschlussstatbestandes des § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b IFG ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch zu gewährleisten. Dabei sollen nach der Gesetzesbegründung Beratungen von Behörden bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative und zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen erfasst werden. 92

BT-Drs. 15/4493, S. 10. 93

Ebenso wie von § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG soll nach überwiegender Auffassung auch von § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d. h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung - der Beratungsprozess im engeren Sinne - geschützt sein, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis). 94

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 -, juris; OVG SH, Urteil vom 15. September 1998 4 L 139/98 -, NVwZ 1999, 670 (jew. zu § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG); zu § 3 Nr. 3 b IFG vgl. Roth, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 3 Rn. 105; VG Berlin, Urteil vom 22. Oktober 2008 - 2 A 114.07 -, juris Rn. 19 (Zugang zu Informationen über das Robert-Koch-Institut); etwas weiter Schoch, a.a.O., § 3 IFG Rn. 124 (auch Beratungsgegenstand dürfte häufig erfasst sein).

Hiervon ausgehend werden die in den Sitzungsprotokollen enthaltenen reinen Beratungsergebnisse nicht vom Schutzzweck des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG erfasst; insoweit haben die Beteiligten den Rechtsstreit bereits übereinstimmend für erledigt erklärt. Bei dem noch in Streit stehenden übrigen Inhalt der Sitzungsprotokolle geht es um die Wiedergabe des Beratungsprozesses im beschriebenen - engeren - Sinne. 96

Die Beratungen der Kommission sind vertraulich. Aus § 1 Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 3 und 4 und § 6 Abs. 3 Satz 2 GO ergibt sich, dass die Sitzungen der Kommission nicht öffentlich und die Mitglieder der Kommission sowie die hinzugezogenen sog. Sachkenner (vgl. § 6 GO) zur Verschwiegenheit über die Beratungen verpflichtet sind. Insoweit kommt es nicht darauf an, dass ein Teil der Protokolle unter Geltung einer früheren Geschäftsordnung verfasst worden ist. Der Grundgedanke der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und der Verschwiegenheit der Mitglieder wird in den verschiedenen Fassungen der Geschäftsordnungen nämlich gleich geregelt. Unterschiede ergeben sich lediglich hinsichtlich des vorgeschriebenen Protokollinhalts. Während die heutige und die vorangegangene Geschäftsordnung ein Ergebnisprotokoll voraussetzen (vgl. jeweils § 5 Abs. 6 GO), bestimmte die Geschäftsordnung von 1978, dass über den Gang der Verhandlung eine Niederschrift aufzunehmen war (§ 5 Abs. 1 GO). Diese musste die Vorgänge und Beschlüsse der Sitzung sowie die Namen der Teilnehmer an der Sitzung enthalten. Auch die späteren Fassungen der Geschäftsordnung sehen aber vor, dass persönliche Erklärungen oder Stellungnahmen in das Protokoll aufgenommen werden können (§ 5 Abs. 6 Satz 2 GO). Die Beklagte hat hierzu schriftsätzlich ausgeführt, dass dies regelmäßig geschieht und auch bei den fraglichen Protokollen der Fall war. Auch der Stellvertretende Vorsitzende der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass bis heute sehr ausführliche Protokolle erstellt werden, in denen - unter Nennung der Namen der entsprechenden Mitglieder - die jeweiligen Positionen, Stellungnahmen oder Ideen angegeben werden. Auf diese Weise dienen die Protokolle sowohl der Information der abwesenden Teilnehmer als auch allen Teilnehmern 97

als eine Art Erinnerungsstütze für die Fortsetzung der Diskussion.

3. Durch das Bekanntwerden der Sitzungsprotokolle der Kommission und ihrer Ausschüsse würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratung der Kommission beeinträchtigt werden. 98

Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt wird, muss im jeweiligen Einzelfall prognostiziert werden. Insoweit genügt die konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung; an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses. 99

Rossi, IFG, 2006, § 3 Rn. 39; Roth, a. a. O., § 3 Rn. 106; Sitsen, a.a.O., S. 171; VG Berlin, Urteil vom 22. Oktober 2008 - 2 A 114.07 -, juris.

Da die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes eng auszulegen sind, um den materiell-rechtlich voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen zur größtmöglichen Wirksamkeit gelangen zu lassen, 101

vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 9; näher Schoch, a.a.O., Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 52 ff., 102

genügt - ähnlich wie bei § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG - 103

vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 -, juris Rn. 46 m.w.N. 104

auch im Rahmen des § 3 Nr. 3 b IFG nicht jede allgemein in Betracht zu ziehende, nachteilige Auswirkung, sondern nur eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der geschützten Belange. 105

§ 3 Nr. 3 IFG stellt - im Unterschied zum Umweltinformationsgesetz - ausdrücklich klar, dass der Schutz zeitlich beschränkt sein kann ("wenn und solange"). Sind die Verhandlungen oder Beratungen insgesamt abgeschlossen, kann auch der Schutz von § 3 Nr. 3 IFG enden. Je nach Fallkonstellation kann es allerdings notwendig sein, Beratungsprotokolle auch noch zu einem späteren Zeitpunkt zu schützen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – aufgrund der Einsichtsmöglichkeit in Unterlagen vertraulicher Beratungen - zukünftige Beratungen dadurch belastet würden, dass ihnen die Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlt. 106

Sitsen, a.a.O., S. 171; Roth, a.a.O., § 3 Rn. 109; zum nachwirkenden Geheimnissschutz in § 8 UIG vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Teil II Nr. 3, § 8 UIG Rn. 24. 107

Im vorliegenden Fall sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung keine hohen Anforderungen zu stellen. Das ergibt sich aus der besonderen Zusammensetzung der Kommission und der ihr zugewiesenen Aufgabe. Die Kommission ist ein heterogen besetztes Gremium, das die verschiedenen Verkehrskreise - Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung, Verbraucherschaft und Lebensmittelwirtschaft - repräsentieren soll (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 LFGB). Die Leitsätze sollen trotz dieser Besetzung grundsätzlich einstimmig beschlossen werden (§ 16 Abs. 3 Satz 1 LFGB); Beschlüsse, denen nicht mehr als drei Viertel der Kommissionsmitglieder zugestimmt haben, sind unwirksam (§ 16 Abs. 3 Satz 2 LFGB). Es ist daher zwingend, dass die Mitglieder der Kommission in hohem Maße zu Kompromissen bereit sind. Vor diesem Hintergrund kann die Kommission die ihr von § 15 Abs. 2 LFGB zugewiesene Aufgabe nur erfüllen, wenn ihre Mitglieder in einem möglichst umfassend 108

geschützten Raum unabhängig und unbefangen beraten und diskutieren können.

Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 5. September 2006 - 8 A 2190/04 -, NWVBl. 2007, 1094 = juris Rn. 175, nachgehend BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4.07 -, NWVBl. 2008, 179 (zur Grundwasserkommission eines Kreises); VG Berlin, Urteil vom 22. Oktober 2008 2 A 114.07 -, juris Rn. 19 (zur Ständigen Impfkommision beim Robert Koch-Institut -STIKO).

Angesichts der oben näher beschriebenen Bedeutung der Leitsätze für den Rechtsverkehr besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Beratungen in der Kommission auf einer analytisch-sachlichen Ebene verbleiben und nicht in die jedenfalls auch - interessenorientierte öffentliche Diskussion mit der Folge gelangen, dass möglicherweise Handlungsoptionen nicht hinreichend gewürdigt werden. Für eine sachgerechte Kommissionsarbeit ist deshalb eine Gesprächssituation erforderlich, die den Kommissionsmitgliedern ermöglicht, sich ohne Druck von außen - allein an Sachfragen zu orientieren. Sie müssen in der Lage sein, offen und spontan diskutieren zu können, ohne Gefahr zu laufen, dass ihre Äußerungen ständiger Beobachtung, Kritik und Beeinflussung von außen ausgesetzt sind. 110

Der vom Kläger begehrte Zugang zu den Protokollen der Kommission würde zukünftige vertrauliche Beratungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit beeinträchtigen. Eine unabhängige und unbefangene Beratung wäre aufgrund der drohenden öffentlichen Diskussion erheblich erschwert. Es besteht zum einen die Gefahr, dass ohne den Schutz der Vertraulichkeit Mitglieder der Kommission bei zukünftigen Beratungen - ihrer Auffassung nach fachlich gebotene - Meinungsäußerungen unterlassen, weil sie fürchten, dass ihre Stellungnahmen in der Öffentlichkeit lediglich als Ausdruck mangelnder Unabhängigkeit gedeutet werden könnten. Es droht aber auch - umgekehrt -, dass bestimmte Wortbeiträge erfolgen oder einzelne Beratungsgegenstände gewünscht werden, allein um den (vermeintlichen) Erwartungen der von den Kommissionsmitgliedern repräsentierten Kreisen gerecht zu werden. 111

Davon, dass die zuvor beschriebenen Beeinträchtigungen tatsächlich konkret drohen, hat sich der Senat nicht zuletzt durch die Anhörung des Stellvertretenden Kommissionsvorsitzenden in der mündlichen Verhandlung überzeugt. Dieser hat mit nachvollziehbaren Erwägungen erläutert, dass die Zusammenarbeit in der Kommission auf großem Vertrauen aufbaue, für das insbesondere der Vertraulichkeitsschutz bedeutsam sei. Darüber hinaus hat er angegeben, dass auch die Hinzuziehung von Sachkennern erheblich erschwert würde, könnte der Schutz der Vertraulichkeit nicht zugesagt werden. 112

Aus dem Vorstehenden folgt zugleich, dass der Vertraulichkeitsschutz nicht nur für einen beschränkten Zeitraum - etwa die jeweilige Sitzung - gilt, sondern über die Entscheidungsfindung als solche hinausreichen muss; denn zur Sicherstellung einer effektiven Kommissionsarbeit soll für deren Mitglieder kontinuierlich eine Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit gewährleistet sein. Ob dies unter Umständen dann anders zu bewerten wäre, wenn Einsicht in Protokolle zu so weit zurückliegenden Sitzungen begehrt wird, dass keines der daran beteiligten Kommissionsmitglieder mehr tätig ist, kann dahin stehen, da jedenfalls bei der jetzigen Berufungsperiode (2009 bis 2014) und den beiden vorangegangenen teilweise Personenidentität besteht. Darüber hinaus kann aber - ausgehend von den Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung - auch in sachlicher Hinsicht bei den begehrten Sitzungsprotokollen nicht von abgeschlossenen Vorgängen die Rede sein. Derzeit gibt es 21 Leitsätze, die jeweils einen sehr weiten Bereich umfassen. Neue Leitsätze sind seit mehr als zehn Jahren nicht erstellt worden, so dass sich die Arbeit 113

im Wesentlichen auf eine Überarbeitung der bereits vorhandenen Leitsätze konzentriert.

4. Ebenso wenig kommt eine teilweise Einsichtnahme in die Protokolle in Betracht, die das Gesetz zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes grundsätzlich vorsieht (vgl. § 7 Abs. 2 IFG). 114

Vgl. VG Frankfurt, Urteil vom 28. Januar 2009 7 K 4037/07.F - juris Rn. 65 ff. (insbesondere zum Begriff des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands). 115

Der Senat stimmt mit dem Verwaltungsgericht im Ergebnis darin überein, dass auch bei einer Unkenntlichmachung und/oder einer Schwärzung bestimmter Passagen die schützenswerten Belange aus den unter 3. ausgeführten Gründen nicht gewahrt werden können. 116

III. Die Ausschlussgründe des § 3 IFG sind nebeneinander anwendbar. 117

Vgl. Rossi, a.a.O., § 3 Rn. 6; Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 4; Roth, a.a.O., § 3 Rn. 11. 118

Daher kann offen bleiben, ob darüber hinaus der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG eingreift, weil in Form der Geschäftsordnungsbestimmungen der Kommission - eine durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht (1. Alt.) oder ein besonderes Amtsgeheimnis vorliegt (2. Alt.). 119

IV. Ein Anspruch auf Einsichtnahme in die begehrten Protokolle ergibt sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG. 120

Danach hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Das Grundrecht gewährleistet aber nur das Recht, sich ungehindert aus einer schon für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt. 121

BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99 -, BVerfGE 103, 224 = juris Rn. 56 m.w.N. 122

So liegt der Fall hier. Die Sitzungsprotokolle sind nach dem Obenstehenden gerade nicht auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt. 123

V. Lediglich ergänzend sei im Hinblick auf das Vorbringen des Klägers angemerkt, dass die Tätigkeit der Kommission trotz des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratungen nicht völlig intransparent ist. So sieht etwa § 8 GO (Beteiligung der betroffenen Kreise) vor, dass das Sekretariat die Empfehlung des Fachausschusses den betroffenen Kreisen mit der Aufforderung zur Kenntnis bringt, dem Sekretariat etwaige Einwendungen innerhalb von vier Wochen mitzuteilen. Leitsatzentwürfe, soweit sie der Beratung in Fachkreisen dienen, unterliegen nach der ausdrücklichen Regelung in § 1 Abs. 3 Satz 2 und § 6 Abs. 3 Satz 3 GO nicht der Verschwiegenheitspflicht. Die Anhörung des Stellvertretenden Kommissionsvorsitzenden in der mündlichen Verhandlung hat ergeben, dass die genannten Bestimmungen in der Praxis großzügig gehandhabt werden. So kann beispielsweise jede Person einen Antrag an die Kommission stellen mit dem Ziel, einen bereits existierenden Leitsatz zu ändern oder einen neuen Leitsatz aufzustellen. Ein solcher Antragsteller erhält vom Sekretariat einen Bescheid über den weiteren Fortgang seines Antrags. Zum Zwecke der Beteiligung der betroffenen Kreise führt das Sekretariat der Kommission eine Liste der je 124

nach Sachzusammenhang zu beteiligenden Organisationen. Die Aufnahme weiterer Organisationen in diese Liste sei unproblematisch möglich; zu den beteiligten Kreisen gehöre inzwischen auch die Organisation G. e.V., deren Geschäftsführer der Kläger ist. Darüber hinaus stellt die Kommission die jeweiligen Arbeitsprogramme ihrer Fachausschüsse ins Internet. Dabei handelt es sich um Sachstandsberichte, in denen nicht nur mitgeteilt wird, welche Leitsätze derzeit bearbeitet werden, sondern auch deren (beabsichtigter) Inhalt und der jeweilige Verfahrensstand grob umschrieben wird.

Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich des erledigten Teils auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO und im Übrigen auf § 154 Abs. 1 VwGO. 125

Hinsichtlich des übereinstimmend für erledigt erklärten Teils hat das Gericht gemäß § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes über die Kosten des Verfahrens zu entscheiden. Vorliegend entspricht es billigem Ermessen, die Kosten des Verfahrens insoweit der Beklagten aufzuerlegen, da sie den Kläger durch ihre in der mündlichen Verhandlung abgegebene Erklärung in Bezug auf die in den Protokollen enthaltenen Beratungsergebnisse klaglos gestellt und sich insoweit in die Rolle des Unterlegenen begeben hat. 126

Mit Blick auf das im Vordergrund stehende Interesse des Klägers, den eigentlichen Beratungsverlauf und die jeweiligen Begründungen für Sitzungsergebnisse zu erfahren, bewertet der Senat den erledigten Teil mit einem Viertel; bei einer Gesamtbetrachtung ergibt sich hieraus die aus dem Tenor ersichtliche Kostenquote. 127

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10 und 711 ZPO. 128

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 129